

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
TERCER PERIODO

CARPETA 471 DE 1991

DISTRIBUIDO 1441 DE 1992

COMISION DE
HACIENDA
- INTEGRADA -

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

JUNIO DE 1992

DESMONOPOLIZACION DE ALCOHOLES

SE DEROGA EL MONOPOLIO QUE EJERCE LA ADMINISTRACION NACIONAL DE COMBUSTIBLES, ALCOHOL Y PORTLAND (ANCAP)

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 4 DE JUNIO DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Raffo.
Miembros	: Señores Senadores Sergio Abreu, Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán.
Integrante	: Señor Senador Enrique Cadenas Boix.
Secretaria	: Señora Raquel Suárez Coll.
Ayudante de Comisión	: Señor Alfredo O. Brena.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 40 minutos)

Esta Comisión proseguirá analizando el tema de la desmonopolización de alcoholes. La semana pasada, contamos con la presencia del señor Ministro de Industria, Energía y Minería, economista Eduardo Ache, de los integrantes del Directorio de ANCAP y de la Federación de dicho Organismo, constituida por sus obreros y empleados. En el día de hoy, íbamos a cambiar criterios y fijar posiciones sobre este proyecto de ley, tal como lo habíamos acordado.

En virtud de tener que ausentarme por unos minutos, ofrezco la Presidencia al señor Senador Bouza.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador Bouza)

SEÑOR PRESIDENTE.- A mi juicio, que la Comisión vote el proyecto en general supone abrir las puertas para su consideración en particular. En definitiva ese es su trabajo. Por lo tanto, pensamos que si en este momento ningún integrante de la Comisión está interesado en realizar una exposición sobre el proyecto en general, sería conveniente votarlo de esta forma y luego iniciar la discusión particular.

SEÑOR ASTORI.- Tal vez antes de votarlo en general, podría darse algún intercambio de ideas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Reitero que si se quiere hacer una discusión en general éste es el momento oportuno, y si se desea iniciar la consideración del proyecto habría que votarlo en general para entrar en su análisis particular.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Mociono para que se vote en general el proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.-Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

4 en 5. Afirmativa.

SEÑOR ASTORI.- En virtud de que el señor senador Cassina no se encuentra en Sala, quizás, lo más conveniente sería pasar a un breve cuarto intermedio a efectos de que quede registrado su voto.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Raffo)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie hace uso de la palabra, se va a votar un cuarto intermedio de dos minutos.

(Se vota:)

5 en 5. Afirmativa. UNANIMIDAD.

(Es la hora 10 y 50 minutos)

(VUELTOS A SALA)

SEÑOR PRESIDENTE.-Habiendo número, se reanuda la sesión.

(Es la hora 10 y 52 minutos)

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar nuevamente en general el proyecto de ley.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

SEÑOR CASSINA.- Deseo manifestar que no voy a hacer una fundamentación de voto porque en la discusión particular del proyecto a consideración habrá oportunidad para ello. No obstante, quiero que conste en la versión taquigráfica que he votado, en general, negativamente este proyecto de ley.

SEÑOR ASTORI.- Al igual que el señor senadór Cassina, quiero dejar la constancia de mi voto negativo y los dos tipos de fundamentos centrales por los que he procedido de esa forma y que se refieren, a cuenta del mayor desarrollo.

En primer lugar, al propio funcionamiento de la empresa ANCAP;y, en segundo término, a los efectos que este proyecto de desmonopolización podría tener desde el punto de vista de la salud pública y de la influencia que el consumo de alcoholes tiene en la misma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está en discusión particular el proyecto venido de la Cámara de Representantes.

Léase el artículo 1º.

(Se lee:)

"Artículo 1º.- Suprímese el monopolio de alcoholes y bebidas alcohólicas, establecido en beneficio de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland por la Ley Nº 8.764, de 15 de octubre de 1931.

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland continuará ejerciendo, en concurrencia con la actividad privada, los cometidos de fabricación, comercialización, importación y exportación de alcoholes y bebidas alcohólicas destiladas."

SEÑOR PRESIDENTE.- En consideración.

No habiendo quórum para votar, pienso que deberíamos pasar a un breve cuarto intermedio.

(Apoyados)

(Así se hace a la hora 10 y 56 minutos)

(Vueltos a Sala)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se reanuda la sesión.

(Es la hora 10 y 58 minutos.)

SEÑOR CASSINA.- Como expresé en el fundamento de mi voto en general de este proyecto de ley --y en tanto éste es el artículo que establece la eliminación del monopolio que ANCAP ha tenido desde su ley de creación en lo referente a alcoholes y bebidas alcohólicas--, a continuación daré las razones de mi posición contraria a esta disposición.

Creo que éstas están insuperablemente expuestas en el informe que el Directorio de ANCAP brindó al Senado de la República en la Legislatura pasada, el que fuera elaborado por los técnicos de más alto nivel y los directivos de dicho organismo.

Los motivos de nuestra oposición a la derogación de este monopolio son, fundamentalmente, sanitarios. Pienso que ellos son los que, en su momento, justificaron su creación. No tengo dudas de que la participación de ANCAP en régimen de monopolio --con algunas variantes que han existido en las últimas décadas en cuanto al consumo de bebidas no elaboradas por este organismo, aunque sí severamente controladas-- ha contribuido desde el punto de vista sanitario a que el país no sufriera mayores perjuicios de los que resultan del consumo excesivo de bebidas alcohólicas y de la utilización de alcoholes en las diversas actividades en que éste procede. Considero que estos argumenos de orden sanitario se mantienen en pie y, por lo tanto, entiendo que es favorable para nuestro país mantener este monopolio.

Más allá de la discusión acerca de la libertad económica establecida para algunos sectores del Estado --tal como lo ha cumplido nuestro país, al igual que otros--, en el caso concreto del monopolio de la producción, de la importación y de la comercialización de alcoholes y bebidas alcohólicas, entendemos que esas consideraciones vinculadas con ciertas concepciones ideológicas y económicas no juegan, porque aquí encontramos un problema sanitario. Desde ese punto de vista, para nosotros no sólo es conveniente, sino necesario que exista un monopolio y que, obviamente, esté en manos del Estado. En este sentido, ANCAP desde su creación ha servido al país eficazmente en lo concerniente al tema sanitario, en el ejercicio de este monopolio.

Por estos motivos, no encontramos razón para modificar esta situación. En consecuencia, votaremos negativamente el artículo primero.

SEÑOR CADENAS BOIX.- Acabo de escuchar lo expuesto por el señor senador Cassina y puedo decir que es justo y atendible el que por razones sanitarias se establezca que una actividad como la destilación de alcoholes esté centralizada en el Estado.

Cabe señalar que en la década del 30 ello tuvo su justificación, habida cuenta de que en aquella época los mecanismos de control no contaban con los adelantos necesarios. Pero, a 60 años de ese momento, considero que la situación ha variado sensiblemente. En la actualidad, los elementos técnicos para efectuar

los controles sanitarios son mucho más adelantados y sofisticados de lo que eran en aquella época. En consecuencia, los mecanismos de control se han simplificado notablemen te luego de transcurridos 60 años desde que se aprobó la ley.

Por estos motivos, entiendo que, si bien las razones sanitarias son atendibles, esta ley establece sistemas de control a cargo de ANCAP, que sigue especializada en esa materia, lo que desvirtuaría los argumentos expuestos en ese sentido por el señor senador Cassina.

Además, tal como lo sostuvo el Directorio de ANCAP, la fabricación de alcohol por parte de este Ente, puede aparejar gastos que implicarían una pérdida en tor no a los U$S 2:000.000.

Finalmente, otro elemento que pesa mucho en mi ánimo para votar afirmativamente este artículo, es el de que resulta impostergable que el Estado reduzca gastos y cierre "canillas" por donde pueda perderse dinero de los contribuyentes.

SEÑOR ASTORI.- Como este artículo 1º es particularmente el corazón del proyecto de ley y dado que yo adelanté muy brevemente los fundamentos de mi voto negativo cuando se consideró el proyecto en general, quisiera dejar constancia de cuáles son los fundamentos esenciales que me llevan a no apoyar este artículo, también en forma breve.

En primer lugar, considero que las principales razones que el entonces Gerente General de ANCAP, ingeniero Tierno daba en el año 1987 sobre este problema, no han sido superadas en estos cinco años que han transcurrido.

He leído detenidamente el informe realizado en 1987 por el ingeniero Tierno que comienza con una especie de análisis histórico acerca del establecimiento del monopolio de los alcoholes y el estanco de dos bebidas alcoholicas como son la Caña y la Grappa por la ley Nº 8.764 de 1931, y culmina con las siete razones por las que se oponía a la desmonopolización de los alcoholes.

No está de más recordar que cuando se aprobó la ley de 1931 --tal como lo señaló el entonces Gerente General de ANCAP en su informe--, en el país había un monopolio privado de alcoholes que dominaba la industria nacional del producto. Por otro lado, había una escasa producción nacional y un desaprovechamiento importante de materia prima. Como decía recién el señor senador Cadenas Boix, han pasado 60 años, pero el tema del aprovechamiento de las materias primas en relación a la producción

de alcoholes todavía subsiste hoy, a fines del siglo XX en el Uruguay.

En aquella época también había fabricación clandestina, ausencia o ineficacia de controles sanitarios y bromatológicos y una importante evasión de obligaciones fiscales que pesaban sobre las bebidas alcoholicas.

Entre otras cosas debemos recordar que hoy, 60 años después, tenemos un impuesto específico interno, que todos llamamos IMESI, y que descansa en gran medida sobre la circulación de bebidas alcohólicas.

El ingeniero Tierno señalaba que el establecimiento del monopolio del alcohol desarrolló la industria nacional en ese rubro, ampliando y modernizando sus destilerías,e impulsó decididamente la utilización de materias primas y productos nacionales como nunca antes lo había hecho. Asimismo, normalizó y mejoró la calidad de los alcoholes --esto tiene relación con los aspectos sanitarios que recién señalaba el señor senador Cassina-- y creó nuevas fuentes de trabajo.

Asimismo, aumentó y vertió regularmente las recaudaciones impositivas --es decir que terminó con la evasión fiscal- y redujo las importaciones al tiempo que satisfizo la demanda de un mercado creciente.

Luego el ingenierio Tierno da siete razones; esto lo expresaba en 1987 pero, en mi opinión, siguen totalmente vigentes, pues en 1992 no hay ningún factor que las neutralice, atenúe o las haga desaparecer.

En primer lugar, manifiesta que por razones estructurales del mercado, la producción de alcohol nacional sólo se puede desarrollar en régimen de monopolio. Esto es por razones de cálculo económico, de volúmenes a producir, por la utilización de materias primas o insumos nacionales de alto costo. Todo ello lleva, naturalmente, a una situación de monopolio, que en economía podríamos llamarlo "monopolio de hecho", es decir, no establecido en forma jurídica, sino simplemente impulsado o determinado por razones de cálculo económico.

En segundo término, expresa que, por lo tanto, el principio básico de la llamada economía de mercado en situación de competencia no se va a dar. No va a haber atomización de ofertantes, porque la economía de la producción de alcohol no permite que en el Uruguay --reitero que por razones estructurales de mercado-- haya competencia de este tipo, que es lo que se supone persigue el proyecto.

En tercer término, dice que, por tal motivo, no habrá una rebaja de precios internos. Es decir que pasaremos de un monopolio público --como el actual--

a uno privado de hecho que --por razones que luego podríamos analizar en una situación de integración-- no será nacional.

En cuarto término, manifiesta que el único medio de efectivizar una rebaja en el precio es abriendo la oferta al mercado internacional. Ello está muy relacionado con lo que mencionamos anteriormente. Digo esto, porque este mercado, al operar en una escala varias veces superior a la nacional --obviamente-- y al disponer de materias primas mucho más baratas en algunos casos e, inclusive, tener subsidios en otros, como es público y notorio --me refiero a subsidios y a producciones del exterior-, no va a permitir que haya producción nacional de alcoholes. Esto es, en esa competencia que se desea impulsar a través de la filosofía del proyecto de ley de desmonopolización, faltará el oferente nacional que quedará desplazado. En buena medida, ello no es otra cosa que repetir el argumento anterior, pero visto desde otro ángulo, ya que éste expresaba que se eliminaba el monopolio público y, al mismo tiempo se generaban las condiciones a fin de que exista uno de origen privado y, seguramente, extranjero. Ahora decimos que no va a haber producción nacional porque no será económicamente rentable en esas condiciones, o sea, que desaparecerá la oferta de este tipo. En mi opinión, con ello se está contrariando uno de los objetivos fundamentales del proyecto, que es el de pasar a un régimen de competencia en el que ANCAP y su producción de alcoholes participen, no como producción monopólica, sino como

una parte de la oferta o del funcionamiento del mercado de competencia.

Más adelante, el ingeniero Tierno señala --estoy de acuerdo con él-- que ello va a impactar negativamente sobre las industrias conexas proveedoras, que también son nacionales, es decir, aquéllas que suministran de materias primas e insumos a la producción nacional de alcoholes como producto final.

El hacer desaparecer la elaboración del producto final, impacta negativamene sobre la provisión de materia prima. Asimismo, esto tiene que ver con la discusión mantenida en el Cuerpo acerca del futuro de "El Espinillar", de cómo podría operar el proceso de reconvención productiva y de qué papel tendría en el mismo la producción de alcohol.

Finalmente, el ingeniero Tierno señalaba en su informe referido al proyecto de ley presentado por el entonces señor senador Lacalle Herrera, que la permanencia de ANCAP como oferente es inviable económicamente por razones de ordenamiento institucional y de posibilidad de competencia. El también decía algo que no me canso de repetir, porque se le aplica tanto a ANCAP como a cualquier empresa pública: en la actual situación, del Estado uruguayo no hay "competencia leal" entre una empresa pública y una privada, porque la primera tiene un tipo de gestión --que ojalá transformemos rápidamente-- que le impide competir con la empresa privada, dada la cantidad de disposiciones que debe cumplir para dar satisfacción, a su vez, a miles de regulaciones que, tal vez, algún día seremos capaces de eliminar. Con respecto a esto, debo decir que sé que en este momento hay una Comisión que esta trabajando sobre el tema; se trata de una Comisión de desregulación o desburocratización, con algunos de cuyos integrantes ha cambiado opiniones.

SEÑOR CASSINA.- Sobre este aspecto advierto que omití expresar que considero necesario, en relación con ANCAP y con las demás empresas públicas, legislar a fin de dotarlas de un régimen jurídico que les permita actuar

en condiciones de competir favorablemente con la actividad privada. Los rigurosos controles que existen hacen que esa competencia, en caso de existir, se vuelva desfavorable para la empresa pública.

En la sesión anterior el ingeniero Tierno adelantó que el Organismo está estudiando un anteproyecto de ley que introduzca modificaciones al régimen vigente y permita actuar a ANCAP en un régimen de libre competencia, sin sentirse excesivamente atada por la normativa vigente.

Por lo tanto, estamos aguardando la presentación del proyecto, a través del Poder Ejecutivo, y anunciamos que estamos totalmente de acuerdo con la idea. Creemos que, de mantenerse el monopolio de la producción de alcohol, ANCAP necesitará contar con un régimen jurídico que le permita, repito, actuar en régimen de libre competencia con la producción de los demás países de la región, que va a entrar al Uruguay libremente, más allá de los controles sanitarios que la ley establece aun para ANCAP.

SEÑOR ASTORI.- El señor sendor Cassina apuntaba en el mismo sentido de lo que yo venía desarrollando y me ahorra seguir considerando el punto.

En 1987, en un artículo periodístico publicado en el semanario "Jaque", el ingeniero Tierno decía que

lanzar a una empresa pública uruguaya a competir con una privada, sin transformarla por dentro, era como hacer subir al "ring" a un boxeador maniatado, para que el adversario lo deshaga. Esta figura se aplica en este caso.

La permanencia de ANCAP, si se desmonopolizan los alcoholes y se deja que las empresas públicas continúen como hasta ahora, será, una vez más, repito, como lanzar a un boxeador al medio del "ring", con las manos atadas para que lo deshaga el adversario. El Organismo no podrá subsistir a menos que se impulse la loca idea de subsidiar su producción de alcoholes, lo cual espero que no esté en la mente de ninguno de los intergrantes de esta Comsión, ya que sería un disparate. Repito que la única manera de mantener la presencia de ANCAP en el mercado de los alcoholes, sería subsidiándola. Esto es lo que hacen otros países, pero no creo que lo debamos hacer nosotros, sobre todo en lo que respecta a esta producción.

Este séptimo argumento que daba el ingeniero Tierno y que nosotros acompañamos, trasciende el tema de los alcoholes para convertirse en un fundamento de transformación interna de las empresas públicas.

Hace unos momentos hice mención al trabajo que está desarrollando una Comisión que, creo, sólo se ha aplicado a la órbita del Poder Ejecutivo, sin ingresar en el terreno de las empresas públicas, cosa que, por otra parte, opino que no podría ser, dada la autonomía de las mismas.

Respecto de esto, pienso que se han dado pasos

positivos en lo que tiene que ver con la desburocratización.

En el futuro habría que lograr que las empresas públicas tengan la gestión de una privada, operando como ellas, con la misma agilidad y con la misma falta de trabas para decidir con rapidez y oportunidad. Si algún día logramos esto, creo que las empresas públicas podrán competir con las privadas en condiciones totalmente diferentes a las actuales.

SEÑOR PRESIDENTE.- En esa idea, ¿cabría la posibilidad de modificar el régimen de los funcionarios de cada empresa, a fin de asimilarlos a la flexibilidad que asume la actividad privada?

SEÑOR ASTORI.- Lo que plantea el señor Abreu es otra cosa. Pienso que él quiere saber si se estaría dando a la empresa pública la posibilidad de expulsar a sus funcionarios, despedirlos o bien disminuir su personal. Si se refiere a eso, le digo que no.

En cambio, si se refiere --y estoy seguro de ello-- a normas modernas de administración de personal, a ingreso por concurso, a capacitación, a normas escalafonarias que respondan a estatutos de funcionarios que todavía no han sido elaborados, a pesar de que lo manda la Constitución de la República, entonces debo decirle que sí.

Tan de acuerdo estamos con esto que acabamos de presentar un proyecto de ley referente a empresas públicas, para la empresa PLUNA, con la intención de derogar el actual. Esperamos reunir la mayoría necesaria para ponerlo en práctica, porque nos parece la mejor solución e incluye todo esto que acabo de expresar.

También el año pasado presentamos un proyecto de ley con la firma de varios señores legisladores que en la Cámara de Representantes salió aprobado por 43 en 99 --lo que no significa poco-- acerca del funcionamiento general del Estado que incluye normas coherentes con lo que acabo de expresar.

Estamos de acuerdo con que una administración moderna de una empresa pública debe incluir una trasnformación profunda de la administración de su personal. Por lo tanto, me beneficio con la interrupción del señor senador Abreu y dejo sentado que el tema que estamos analizando en este momento, desde el punto de vista argumental, trasciende el caso de ANCAP para generalizarse.

Naturalmente, cada empresa es una realidad diferente, con historias distintas. No es un secreto para nadie que actualmente en el Uruguay existen empresas públicas que están mejor administradas que otras --quizá por razones históricas-- y que tienen una tradición de mejor administración. Una de ellas es ANCAP. Además, dentro de una misma empresa hay secciones que están mejor administradas que otras. Eso también viene del pasado; hay una especie de tradición, de mejor administración, porque durante mucho tiempo ha tenido una continuidad del jerarca, por ejemplo, que otras que padecen una situación de administración francamente deprimente, lamentable.

Señor Presidente; a mi entender, estos siete argumentos siguen vigentes y debo agregar dos más que no figuran en el informe del Presidente de ANCAP, ingeniero Tierno. Uno de ellos es recibido con mucho respeto aún por quienes no están de acuerdo con nuestra posición porque tiene mucha fuerza; el otro es polémico. El primero de ellos se refiere a la salud. No me quiero extender sobre este tema; simplemente me remito al informe del Director Posada en el sentido de que una desmonopolización no elimina los controles. Es más, creo que el proyecto dice explícitamente

que comete a ANCAP el control de calidad de las bebidas. No voy a acusar al proyecto de que no lo diga; sencillamente el Director Posada sostiene --y a mí me convence-- que en un régimen de no monopolio, a ANCAP le va a costar mucho practicar ese control. Es decir que ese control va a tener muchas filtraciones. En el mejor de los casos, existirá un alto riesgo de que dichos controles sean burlados, sobre todo en condiciones de integración.

El último argumento, que es polémico --quizá lo podamos desarrollar si en algún momento se estima pertinente--, es que, a nuestro juicio, el MERCOSUR no deroga el monopolio de ANCAP sobre los alcoholes. No hemos encontrado en el Tratado ni una sola disposición que conduzca a la caída de este monopolio. ¿Por qué menciono este argumento? Porque en el debate público muchas veces se ha preguntado para qué se defiende este monopolio si con el MERCOSUR caen todos los monopolios. En mi opinión el monopolio de los alcoholes no cae. Lo que sí va a ocurrir --y el propio Tratado de Asunción dice que habrá libre circulación de bienes, servicios y personas-- es que, a partir de la puesta en práctica de esta disposición podrán ingresar al territorio nacional alcoholes provenientes de otros países. Pero la coherencia entre esa disposición y el mantenimiento del monopolio es que ANCAP siga monopolizando-- en caso de que no se aprobara este proyecto--la circulación interna de esos alcoholoes, su distribución y su control. Creo que en ninguna forma esto afecta directa ni indirectamente la libre circulación que establece el Tratado de Asunción. Simplemente, habla de libre circulación entre los cuatro países pero, inteligentemente, nada dice acerca de la circulación interna de esos productos dentro de cada uno de los cuatro países firmantes. Eso queda a criterio de cada país; cada uno resolverá cómo encarar los

problemas de circulación de bienes, servicios y personas dentro de su territorio. Pienso que lo que no se puede hacer es obstaculizar su ingreso.

SEÑOR BLANCO.- Según tengo entendido, actualmente, de acuerdo con la Ley del 31, ANCAP no tiene el monopolio de la distribución ni del control de la circulación, sino de la producción y elaboración. De manera que si entra en vigencia el MERCOSUR e ingresan alcoholes provenientes de cualquier otro país integrante, estos podrían circular libremente en el territorio nacional, desde el momento en que el régimen jurídico vigente no contiene una norma que confiera el monopolio a ANCAP para controlar ese tipo de actividades.

SEÑOR ASTORI.- Agradezco la interrupción del señor senador Blanco porque me hizo dar cuenta de que cometí una imprecisión. Tal vez, el uso de la palabra "monopolio" conduzca a interpretaciones confusas. En rigor, ANCAP no tiene el monopolio de la distribución de alcoholes si se lee estrictamente la Ley del 31. Sin embargo, toda la distribución de alcoholes en el territorio nacional es controlada por ANCAP. Es decir que todo pasa por ANCAP.

SEÑOR BLANCO.- Entiendo que el texto de la ley no dice que ANCAP tenga el monopolio de la districión o de la circulación de alcoholes en territorio uruguayo. Lo que puede suceder es que, al ser productor monopólico de alcohol y el comprador monopólico de los orujos y de las flemas, en los hechos resulte que la distribución también se realiza a través de ANCAP. Pero al entrar en vigencia el MERCOSUR y se admitá el libre ingreso al Uruguay de alcoholes y de otros productos procedentes de algún país miembro, no se podrá impedir que los alcoholes producidos en otros países de la región ingresen al Uruguay sin ningún tipo de restricción arancelaria o no.

Sin perjuico de ello, coincido con el señor senador Astori en el sentido de que ANCAP podría continuar siendo el productor monopólico de alcoholes, a pesar de la entrada en vigencia del MERCOSUR.

SEÑOR ASTORI.- Con respecto a esta segunda intervención del señor senador Blanco, voy a realizar varios comentarios.

En primer lugar, la Ley del 31 habla de monopolio de producción de alcohol y de estanco de caña y grappa, o sea, de dos bebidas que se elaboran con esa materia prima.

En segundo término, cuando dije que todo pasa por ANCAP, no fue sólo porque sea el productor monopólico de alcoholes, --también, de la materia prima necesaria para producir ese tipo de bebidas-- sino porque además, creo que por la Ley del 31 y algunas disposiciones posteriores, ANCAP realiza una labor de control de calidad del producto que lleva alcohol, y de la elaboración de ese producto, desde el punto de vista sanitario y bromatológico.

En tercer lugar, sostengo que, si el Uruguay lo desea, el MERCOSUR no terminaría con la posibilidad de que todas las bebidas alcohólicas, producidas por ANCAP o traídas del exterior, sean sometidas al control de este organismo.

En cuarto término, debo decir que al utilizar el término "monopolio" me refería a que ANCAP puede mantener el monopolio del control. En realidad, no quise manejar la palabra "distribución" con un sentido comercial, sino que estaba hablando de la circulación de alcoholes dentro del territorio nacional. Considero que no hay MERCOSUR que pueda terminar con esto.

Finalmente, no tengo ningún reparo en volver a enfatizar la última frase del señor senador Blanco: el MERCOSUR no termina con la producción de alcoholes de ANCAP. Esto es algo que, como es sabido, se ha manejado en el debate público.

SEÑOR PRESIDENTE.- De pronto, pudo haberse dicho que de hecho la entrada al país de alcoholes y derivados más baratos podrían reducir a ANCAP --es decir, a un Ente testimonial más que testigo- a la producción de alcoholes. Creo que nadie puede afirmar que con esto cese el monopolio de ANCAP.

SEÑOR ASTORI.- Considero que tampoco desde este punto de vista es sostenible la afirmación y quiero aclarar definitivamente esta posición.

ANCAP puede mantener el monopolio y todas las funciones de control que existen ahora, practicarse el Tratado de Asunción, ingresar productos de este tipo desde el exterior --lo que no se puede obstaculizar-- y, sin embargo, lo que ocurra dentro del territorio nacional lo puede seguir manejando como hasta ahora, sin violar en absoluto, ni directa ni indirectamente, ninguna disposición de dicho Tratado.

SEÑOR BOUZA.- No quiero entablar una polémica con el señor senador Astori. No obstante, me pregunto cuál será la situación que se plantearía en la hipótesis de que este proyecto no se sancione cuando entre en vigencia el Tratado de Asunción. Podría ocurrir que, por ejemplo, mientras puedan ingresar los alcoholes producidos en Argentina, Brasil o Paraguay, nuestros productores no estarían en condiciones de competir con esos alcoholes porque ANCAP seguiría siendo el único que los puede producir. En conse-

cuencia, se produciría un desequilibrio en perjuicio de los posibles productores uruguayos en beneficio de los productores de los otros países de la región.

Además, no podemos sostener --como lo hace el señor senador Astori-- que aun cuando ANCAP pueda conservar su facultad de control, éste se pueda ejercer como medida no arancelaria para impedir la comercialización de los productos de los otros países de la región en el mercado interno uruguayo. De esa forma estaríamos distorsionando lo que es la filosofía básica del Tratado del Mercado Común del Sur. ¿Cuál es, entonces, el gran riesgo que tienen todos estos tratados de integración económica y comercial? Que luego, por medidas administrativas, se borren las disposiciones consagradas en ellos. Y sobre esto el Uruguay tiene una vasta experiencia en contra, ya que Brasil ha sido, a lo largo de los años de vigencia del Procolo de Expansión Comercial, un eximio exhibidor de esas facultades administrativas para impedir que se cumplan las normas de aquel. ¿Acaso, entonces, ahora podemos sostener que vamos a ingresar al MERCOSUR con la disposición de que, por la vía de controles administrativos que ejerza, en este caso concreto, ANCAP, los alcoholes producidos en los otros países que están habilitados por el Tratado a ser importados y circular libremente en el Uruguay, no lo van a poder hacer por medidas administrativas que disponga el Ente? Creo que esta sería la forma de decir que no vamos a cumplir con el Tratado y, por lo tanto, el MERCOSUR para Uruguay no funcionará en virtud de que existen determinadas medidas administrativas.

Por lo expuesto, entiendo que la vigencia del MERCOSUR,

y la aplicación respetuosa de sus normas, implica la competencia libre para los productores de alcoholes de los demás países de la región dentro del mercado interno uruguayo y, en el caso de mantenerse el monopolio de ANCAP, la desventaja únicamente para aquellos que pudieran producir alcohol en el Uruguay pero, reitero, la prohibición para quienes lo produzcan fuera de la frontera de nuestro país.

SEÑOR ABREU.- Creo que el tema es muy importante y que debería ser objeto de una discusión muy profunda también en lo que tiene que ver con sus aspectos técnicos, que aún permanecen en una gran nebulosa. Considero que este tema no tiene una relación directa con el proyecto en este momento; pero, de cualquier manera, me parece correcto que lo vinculemos a él. Por lo tanto, quiero adelantar mi discrepancia con muchas de las apreciaciones del señor senador Astori y, fundamentalmente, sobre el alcance que tiene el Tratado de Asunción en cuanto a la vigencia de los monopolios en los ámbitos nacionales de cada país.

En consecuencia, voy a tratar de abstenerme y postergar esta discusión ya que creo que en el futuro debe analizarse con mayor profundidad y precisión técnica por parte de todos los sectores.

SEÑOR ASTORI.- Finalizo mi exposición ya que, como manifesté anteriormente, debo retirarme y, desde ya, pido disculpas por ello.

Considero que el primer argumento dado por el señor seandor Bouza es de peso. Si no rec-uerdo mal, este es el mismo argumento que desarrolló el señor Ministro de Industria, Energía

y Minería en la sesión de la Comisión a la que no pude asistir.

SEÑOR BLANCO.- Así es, señor senador.

SEÑOR ASTORI.- Sin embargo, me parece que es un argumento de peso teórico, porque en la práctica es muy difícil que existan productores potenciales de alcohol nacional que no operen en un régimen de monopolio, en este caso, privado. Me estoy refiriendo a todos los argumentos que ha manejado el ingeniero Tierno Abreu para demostrar que económicamente en el Uruguay la producción nacional de alcohol sólo se puede realizar en régimen de monopolio. Esto habría que analizarlo. Personalmente, me pesa el argumento de estar perjudicando a productores nacionales, favoreciendo a los del exterior que ingresan con sus alcoholes mientras aquí mantenemos un monopolio público.

SEÑOR BOUZA.- Lamentablemente, al igual que el señor senador Astori, no estuve presente en el momento en que la Comisión escuchó al señor Ministro de Industria, Energía y Minería. De cualquier manera, quiero hacer la siguiente reflexión.

Seguramente las afirmaciones del ingeniero Tierno en el sentido de que es muy difícil que pueda existir una producción nacional de alcoholes no monopólica, está pensada únicamente para el mercado nacional. En la medida en que nuestro país ingresa al mercado ampliado del MERCOSUR, sin duda, esos argumentos ya no son válidos, ya que a partir de la vigencia del Tratado de Asunción los productores nacionales están en condiciones de vender alcoholes a un mercado de otra dimensión y, en consecuencia, no se dan esos elementos que el señor Presidente del Directorio de ANCAP manejaba para decir que sólo por medio de una forma monopólica se puede producir alcohol.

5x

SEÑOR ASTORI.- De pronto, también hay que tener en cuenta esta variante. Es más, pensaba considerarla en mi razonamiento, pero no podemos olvidar que una de las razones fundamentales que llevaban al ingeniero Tierno en 1987 --cuando, por otra parte, ya había avanzado bastante el proceso de integración de Uruguay con Argentina y Brasil, no por la vía del MERCOSUR, sino por medio del PEC y del CAUCE-- se refería al costo de las materias primas para la elaboración del producto. Tendríamos que ver si el argumento es de peso, pero si llegáramos a la conclusión de que el régimen de producción de alcohol nacional --sea público o privado-- conduce necesariamente a una situación de monopolio, en principio, considero que ese argumento empieza a perder fuerza. Reitero, esto es algo que sin duda debemos considerar.

Por otro lado, deseo señalar que el señor senador Bouza plantea un tema de importancia histórica. Me refiero a todas las salidas o coartadas que los países han buscado para establecer restricciones de tipo no arancelario a la circulación de bienes y servicios en un proceso de integración.

El primer comentario que me merece esto es que acepto que es un tema extraordinariamente importante.

El segundo comentario que quería realizar está relacionado con los límites que deben haber porque si nosotros por la vía de no querer establecer obstáculos a la circulación de bienes en ámbitos no arancelarios, ni siquiera consideramos aspectos tan relevantes como el que tiene que ver, en este caso, con la salud pública, estaríamos ingresando en una situación peligrosa.

A mi juicio, en todos los procesos de integración, las dificultades no arancelarias más importantes que se suelen discutir y negociar, son siempre las que tienen que ver con razones sanitarias, ya sea que estén vinculadas con aspectos de la salud pública, vegetal o animal.

La tercera puntualización dice relación con lo que ha sugerido el señor senador Abreu. El ha manifestado correctamente que este tema está previsto en el Tratado. Pienso que el señor senador estará de acuerdo conmigo en que los temas que incluye este Tratado son o serán objeto de negociación. En estos ámbitos, los distintos países acordarán la posibilidad de establecer controles sanitarios que sin violar el espíritu del Tratado, tengan en cuenta las necesidades internas. Esto es objeto de negociación en todos los procesos de integración.

A mi juicio, este caso es un buen ejemplo de límite a las restricciones no arancelarias. Si no lo hacemos, pueden llegar al infinito, teniendo un alcance ilimitado. Con el objeto de no entorpecer en absoluto la circulación de bienes y servicios, no se

ha puesto ningún tipo de restricción, lo que puede estar vinculado a razones de Estado.

Pienso que se trata de un tema típico de negociación y si un país como Uruguay quiere mantener los niveles de control sobre el consumo de alcoholes por razones de salud pública, el Tratado lo ampara, pero deberá negociar con sus socios. Tendrá que existir cierta correspondencia y equilibrio entre lo que haga Uruguay y los demás países en esta materia.

Por último, debo aclarar que nunca me gustó hablar y luego retirarme de Sala pero, lamentablemente, finalizo aquí mi exposición porque estoy sumamente atrasado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como no hay oradores anotados para hacer uso de la palabra, solicitaría al señor Senador Astori que permanezca en Sala hasta que votemos el artículo que está a consideración.

SEÑOR ASTORI.- Con mucho gusto, señor Presidente.

SEÑOR ABREU.- Son tantas las dudas y los comentarios que nos asaltan luego de la intervención del señor senador Astori que nos lleva a la conclusión de que tanto el Gobierno como el Poder Ejecutivo y los legisladores --sobre todo nosotros, por estar al tanto de los avances que se han dado en el MERCOSUR-- debemos hacer un esfuerzo aún mayor. Inclusive, en lo que respecta a las discusiones y a las negociaciones , pensamos que deben estar precedidas por estudios de carácter técnico que hoy están en marcha, con recuerdos importantes de convenios de cooperación

técnica internacional, entre los que se encuentra el que se llevó a cabo con la Comunidad Económica Europea, que fue muy significativo. Este, precisamente, está vinculado con los aspectos sanitarios.

Confieso que éste es un tema que me gustaría profundizar; en algún momento tenemos que hacer una evaluación sobre el estado de avance y cómo estamos manejándonos con el tema de la integración, relacionado con el monopolio. Pensamos que no es conveniente que lo hagamos en el día de hoy, aunque esté vinculado con el tema que estamos tratando.

Por estas razones, reitero que estoy en condiciones de votar el artículo 1º y dejar para otro momento la discusión de ese tema.

SEÑOR ASTORI.- Creo que cabe aclarar que mis últimos comentarios los realicé , contestando algunas preguntas que me formularon compañeros de esta Comisión. En ningún momento pretendía convertir esto en una discusión sobre la integración, pero sí sigo insistiendo en que el MERCOSUR no termina con el monopolio de alcoholes.

Por otra parte, me referí a este tema porque fue manejado públicamente hasta hace muy poco tiempo.

Estoy de acuerdo en que hay que estar al tanto de los últimos hechos que se suceden y creemos que lo estamos, porque la fuerza política a la que

pertenezco, cuenta con representantes que vienen trabajando en el tema como el embajador Berthet, en una especie de grupo interpartidario que se ocupa de este tema.

Asimismo, debo decir que a pesar del avance que menciona el señor senador Abreu --y que seguimos de cerca, permanentemente--, no ha habido resolución sobre este asunto.

SEÑOR ABREU.- Pienso que sí.

SEÑOR ASTORI.- No comparto su opinión, señor senador. Entonces, todos estos asuntos siguen siendo objeto potencial de negociación, en tanto no haya resolución e, insisto, que los temas sanitarios, relativos a la salud pública, son fundamentales en materia de negociación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Está anotado para hacer uso de la palabra el señor senador Blanco. La Mesa le rogaría que desistiera ya que de hacerlo --al irse el señor senador Astori-- nos quedaríamos sin quorum para seguir sesionando.

SEÑOR BLANCO.- Lamentablemente, preferiría hacer algunos comentarios sobre el tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, queda levantada la sesión.

(Así se hace a la hora 11 y 57 minutos)